SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 15 minutos.)

La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social tiene el gusto de recibir al señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Eduardo Brenta, al Director Nacional de Empleo, señor Eduardo Pereyra, y asesores, a los efectos de escuchar su opinión sobre los temas que la Secretaría de la Comisión les ha comunicado, en especial el proyecto de ley presentado por el señor Senador Viera sobre el límite de edad en los llamados a empleos públicos.

SEÑOR MINISTRO.- Buenas tardes a todas y todos.

En primer lugar, muchas gracias por la invitación, sobre todo, porque este es un tema que nos interesa y queremos intercambiar opiniones con ustedes. Seguramente, en algún momento lo haremos también con la Cámara de Representantes porque nos han llegado algunas iniciativas, como las de los señores Representantes Álvaro Delgado y Víctor Semproni, referentes a la situación de las personas mayores de 45 o 50 años -según el proyecto- desde el punto de vista del mercado de trabajo.

En segundo término, queremos hacer algunas consideraciones generales y luego, en todo caso, algunas referencias concretas al proyecto. Tenemos algunos datos que vamos a poner a disposición de la Comisión cuando los señores Senadores lo entiendan pertinente, que creo que van a ser interesantes para ubicar adecuadamente la situación.

Según cifras de 2011 -aunque no ha habido una variación sustancial- se estimaba que en Uruguay había 104.000 personas desocupadas. De esa cantidad, 11.700 eran desocupados entre 40 y 49 años; unos 8.400, entre 50 y 59, y unos 4.000 con más de 60, muchos de ellos con causal jubilatoria.

En términos generales, este grupo etario -que nosotros tenemos definido en decenios- constituye uno de los porcentajes más bajos de desocupados. Obviamente, eso no significa que el problema sea pequeño; es pequeña la cantidad de personas que se encuentran en situación de desempleo en estas franjas etarias a que hace referencia el proyecto.

Si discriminamos a estos ciudadanos por niveles de pobreza, en términos generales, vemos que el porcentaje va disminuyendo con la edad. Por ejemplo, tenemos un 16,58% de mayores de 60 pobres, y un 26% entre 50 y 59. No sucede lo mismo con los jóvenes de entre 14 y 19 años, que llegan a casi el 30%. Obviamente, estos porcentajes se refieren al 13,5% de personas en situación de pobreza.

En términos generales, estos sectores tienen niveles educativos medios y medios altos y, al mismo tiempo, son los que ponen más condiciones para acceder a los puestos de trabajo, elemento que me parece importante señalar. Eso coincide de alguna manera con lo anterior porque aspiran a un nivel de ingreso algo superior al resto, tienen mayor formación y nivel educativo, una carrera laboral previa y antecedentes laborales, lo que los coloca en una mejor situación para exigir mejores condiciones, tanto económicas como de trabajo, para acceder a un empleo. También son los sectores que permanecen más tiempo en el seguro por desempleo. Si bien el tiempo de permanencia en el seguro por desempleo ha disminuido sustancialmente en función del nivel de desempleo, este núcleo de personas permanece más tiempo en él porque, en general, pone más condiciones para reintegrarse al mundo del trabajo debido a lo que ya mencionamos. Tenemos más información que vamos a entregar a la Comisión, por ejemplo, sobre la capacidad de uso del PC -que es un ejemplo ilustrativo del nivel educativo y de las posibilidades de acceder a una oferta laboral- y cómo se distribuye por nivel educativo; y sobre el tiempo de búsqueda de empleo en las distintas franjas etarias.

En términos generales, nuestra percepción es que estamos ante una situación que afecta a un núcleo pequeño de ciudadanos, pero que en términos generales son o jefes de hogar, o constituyen uno de los principales -o el principal- ingreso de la familia; por tanto, si esta persona pierde su trabajo el impacto es mucho mayor que si se tratara de una persona joven, que no es el sustento primordial de ese hogar y que además se reinserta con mayor facilidad dependiendo de su nivel educativo.

En consecuencia, somos conscientes de que, pese a la escasa dimensión del problema, es necesario trabajar en la construcción de políticas públicas que permitan atender específicamente a este sector. Además, y para contarles alguna experiencia concreta, desde hace dos o tres años ha comenzado a revertirse la situación migratoria ya que han empezado a retornar más uruguayos de los que se van y, justamente, buena parte de quienes regresan se ubican en estas franjas etarias. Son personas que se han organizado -hemos interactuado con ellos en varias oportunidades- y en general también tienen un nivel educativo medio y alto, a lo que se suma un elemento cultural porque, a pesar de venir de una profunda crisis como la que está viviendo Europa, han tenido estándares de vida que no son los que tenemos en Uruguay, aun cuando atravesemos un buen momento, y sus pretensiones a la hora de ingresar al mercado de trabajo están por encima de la media. A partir de la iniciativa planteada por este grupo de ciudadanos y a partir de la constatación de estos hechos, en agosto de 2010 -si no me equivoco- tuvimos un intercambio con la Subdirectora de la Oficina Nacional del Servicio Civil, la doctora Elena Tejera, y le hicimos llegar esta preocupación porque considerábamos que debían modificarse los criterios que, en términos generales, se adoptaban respecto a los límites de edad, precisamente, en los llamados que se realizaban a nivel del Estado. Aquí hay una cuestión compleja que tiene que ver con la necesaria renovación que las organizaciones tienen que tener para continuar con los procesos, es decir, para la adaptación de los funcionarios a las nuevas tecnologías -hoy estamos incorporando el expediente electrónico y otros procesos, que los Senadores conocen, en el marco de la reforma del Estado- y con la posibilidad de no tener una política discriminatoria respecto de un sector de la población que, efectivamente, tiene derecho a acceder a un puesto de trabajo en el sector público. En virtud del intercambio que mantuvimos con la Oficina Nacional del Servicio Civil, esta emitió una recomendación planteando la necesidad de eliminar los topes de edad, salvo razones fundadas por parte del organismo solicitante, que son bastante obvias y que, básicamente, tienen que ver con el tipo de trabajo que se requiera y donde la edad constituya un elemento limitante para el ejercicio de la tarea a llevar adelante. Esta resolución se emitió como una recomendación hacia los organismos de la Administración Central y luego se extendió a los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y demás.

Habrán visto, por ejemplo, que en estos días salió un llamado del Banco de Previsión Social para ingresar a la carrera funcional y el tope de edad establecido es de 50 años. En virtud de esto, existe tensión en las organizaciones que pretenden renovar la plantilla -este es un elemento sobre el que hay que reflexionar y discutir- y, por tanto, establecer límites de edad lo más bajos posible, con niveles de calificación lo más altos posible. Por otro lado, está el derecho de un grupo de ciudadanos a incorporarse a la Administración. Creo que a partir de esta recomendación de la Oficina Nacional del Servicio Civil se comenzó a constatar la eliminación del límite de edad en muchos llamados. A esto se agrega, además, que en sectores profesionales -diría que a esta altura la Administración requiere de profesionales en casi todas las carreras- el establecimiento de un tope de edad hace que el llamado termine desierto porque es notorio que, a mayor nivel educativo, el Estado paga peor y, por tanto, el sector privado se nutre de los mejores profesionales. La pirámide salarial del sector público está notoriamente achatada en su cima y eso constituye una limitante que, en algunos casos, solo puede ser sorteada porque el profesional tiene una edad que el sector privado no quiere por el tema de la renovación y, entonces, tiene una oportunidad en el sector público. De todos modos, esto es parte de un intercambio y de un debate.

Este sería el escenario en que nos encontramos. Hemos tomado algunas definiciones respecto del Programa “Objetivo Empleo” del Ministerio, que está dirigido a la inserción de trabajadores desempleados por larga duración y que fue creado en el marco del Plan de Equidad. Más adelante, el Director Nacional de Empleo dará una explicación con respecto a los cambios efectuados y los que realizaremos en el futuro, a fin de atender esta demanda. Ya se ha comenzado a dar algunos pasos para tener políticas de discriminación positivas respecto del sector de la población que reúne estas características. En principio, esto nos lleva a sentir que la posibilidad de aprobación de una ley de carácter tan general, como la planteada en el texto que nos llegó y que establece la eliminación lisa y llana del tope de edad, excluyendo los servicios policiales y militares, introduciría una gran rigidez. Por nuestra parte, entendemos que primero habría que incluir a otros sectores.

Para poner un claro ejemplo, la Dirección Nacional de Arquitectura del Ministerio de Transporte y Obras Públicas -que, básicamente, es una empresa de construcción del Estado- difícilmente pueda no poner topes de edad para muchas tareas específicas, ya que son tareas de la construcción.

Creo que el universo de excepciones debería ser mayor, pero es claro que las políticas de empleo focalizadas responden también a situaciones coyunturales. Actualmente, el mercado de trabajo se encuentra en una situación muy particular debido al bajo nivel de desempleo y a todas las particularidades que estamos citando. La aprobación de una ley con este tipo de definiciones implicaría -mediante una modificación del mercado de trabajo- una nueva modificación legal.

Por otra parte, sigue siendo claro que las principales dificultades para la inserción en el mercado de trabajo no están en estos sectores de la población; básicamente, estas dificultades se plantean en los jóvenes y en las mujeres pobres, jefas de hogar y con baja calificación. Este es el núcleo duro del desempleo y es, claramente, desde donde se desprenden las cifras que muestran que allí está contenida la mayor cantidad de trabajadores, los más pobres, los menos calificados.

Por tanto, en nuestra opinión, este debería ser el sector que reciba el mayor esfuerzo en materia de políticas públicas. De allí han surgido Programas como “Yo Estudio y Trabajo” o el que está instrumentando el Ministerio de Desarrollo Social, dirigido a jóvenes desafiliados del sistema educativo, que no se han insertado en el mercado de trabajo. A su vez, próximamente vamos a remitir al Parlamento -no sé por cuál de las dos Cámaras ingresará- el proyecto de ley de Empleo Juvenil que contiene políticas específicas de promoción de empleo para los jóvenes, incluyendo subsidios directos a las empresas que los contraten.

Otro de los aspectos que nos parece oportuno mencionar con relación a esta limitante es que creemos que esta norma debería acompañarse -si ustedes consideran necesaria su aprobación- del previo establecimiento del mecanismo de concurso y sorteo para todos los ingresos a la Administración, incluyendo los Gobiernos Departamentales. Una norma de este tipo, con límites explicitados en los llamados que el Estado realiza, no incluye a los Gobiernos Departamentales que, si no me equivoco, necesitarían una mayoría especial y deberían contratar -como efectivamente se hace- a través de un mecanismo de ventanilla única con todas las posibilidades de acceso, en forma igualitaria, para todos los ciudadanos. De no ser así, esto quedaría reducido a quienes hoy ingresen a la Administración Central a través de “Uruguay Concursa” -que hoy es la puerta de entrada a la Administración Central- o de los llamados públicos que realizan los diferentes Entes Autónomos, pero no estarían incluidas las Intendencias. Me consta que no hay ninguna norma legal que las obligue a hacerlo; es más, en el Período anterior, propuse una norma en la que se incluía a otros organismos, como el Poder Judicial, donde hay una norma específica, y el Poder Legislativo, en el que -si mal no recuerdo- no hay ninguna.

Estas son las consideraciones que quería realizar. Si el señor Presidente lo permite, el Director Nacional de Empleo explicará detalladamente en qué aspectos hemos avanzado y hacia dónde pensamos hacerlo en este sentido.

SEÑOR PEREYRA.- Buenas tardes; realmente es un gusto estar aquí.

Brevemente, complementando el planteo del señor Ministro, quiero agregar que también han estado a consideración de este Cuerpo algunas leyes que muestran la sensibilidad de nuestra sociedad con relación a este tema. Por ejemplo, podemos hacer referencia al seguro por desempleo para personas mayores de 50 años, que se extiende hasta el año, a diferencia de las personas menores de esa edad. Asimismo, la Ley Nº 18.395 establece una flexibilidad en el acceso a la jubilación para personas que llegan a los 58 años de edad. Obviamente, se reconoce que este tema genera mucha sensibilidad en la sociedad, más allá de lo que muestren los números.

En el mismo sentido, en este período, se produjo el lanzamiento del Programa “Objetivo Empleo”, que es parte del Plan de Equidad ejecutado por este Ministerio, que establece algunos estímulos para aquellas empresas que contraten personas desocupadas de larga duración. Si se

contrata a mujeres, el estímulo consiste en un subsidio del 80% de dos Salarios Mínimos por cada persona, y si se trata de hombres, el subsidio es del 60% de dos Salarios Mínimos, por un año. Tanto en el caso de las mujeres como en el de personas mayores de 45 años -sean hombres o mujeres- llega hasta un año y medio. Esta modificación se estableció teniendo en cuenta que, si se contrata a personas mayores de 45 años, se extiende el plazo del contrato al que pueden acceder las empresas. Lo mismo sucede con los estímulos para la capacitación. En el caso de las empresas que contraten a personas mayores de 45 años, el porcentaje de recursos a los que pueden acceder para la capacitación -que va de 1 a 3,5 Salarios Mínimos- siempre será el mayor, es decir, hasta 3,5% de Salarios Mínimos. A partir del planteo que hicieron los Diputados Delgado y Semproni, dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se generó un equipo interno, con asesoramiento jurídico y técnico, recogiendo información de los Centros Públicos de Empleo y del impacto de esta problemática. En ese sentido, estamos analizando posibles modificaciones, a efectos de generar un mayor nivel de estímulo para facilitar la inserción y la capacitación, en la actividad privada, de personas mayores de 45 años.

Sé que no es este el centro del tema que hoy se está analizando, pero nos parecía importante colectivizar qué está haciendo el Ministerio de Trabajo a este respecto porque, reitero -tal como le debe suceder también a los señores Senadores- nosotros recibimos muchos reclamos. Básicamente, los medios de comunicación nos plantean una interrogante: se están generando muchas herramientas para los jóvenes, pero ¿qué pasa con las personas mayores de 45 años que tienen dificultades? Inclusive, hace muy pocos días un medio de prensa escrito publicó una encuesta en la que se revela que las personas mayores de 45 años tienen un período mayor de estancia en el desempleo; allí se dice que el promedio de ese período es de siete semanas, pero para las personas mayores de 45 años es de doce.

En la medida en que promovamos la modificación de este Programa, podamos extender su uso y contemplar a este segmento etario, esperamos poder llegar a establecer conclusiones y, con mucho gusto, volver a esta Comisión para mostrar los resultados.

SEÑOR MINISTRO.- Quisiera complementar esa información con algún otro dato.

Si tomamos la tasa de desempleo de 2011 -para tener un año cerrado- vemos un 3,2% de desempleados entre 40 y 49 años, un 2,7% entre 50 y 59, y un 2,2% de 60 o más años.

Quiero hacer alguna referencia con respecto al sector privado. En el Senado ya se ha aprobado -está pendiente su aprobación en la Cámara de Representantes- un proyecto que autoriza a los jubilados de Industria y Comercio a trabajar en la actividad privada. Parece un poco paradójico pero, en los hechos, en el sector privado existe cierto nivel de resistencia a la contratación de este tipo trabajadores y, sin embargo, apetencia por personal que seguramente posee capacidades -que le ha dado el mundo del trabajo-iguales a los de esta franja. Quería hacer esta referencia porque esto también forma parte del diálogo con el sector empresarial.

Por otro lado, en el otro extremo, donde sí existe un problema grave pues el 24,7% de los jóvenes de entre 14 y 19 años están desempleados, uno de los elementos que hemos detectado -que puede ser decisivo para que muchos de los jóvenes de esa franja etaria decidan trabajar- es la posibilidad de ofrecer tareas con carga horaria reducida. No me refiero a aquellos jóvenes que imprescindiblemente necesitan trabajar sino a los que integran un núcleo familiar que haya definido como prioritario que estudien, para que puedan hacerlo si ello es compatible con el trabajo y hay disposición. En el Programa "Estudiar y Trabajar", por el que 800 jóvenes ingresaron a las empresas del Estado, uno de los elementos que definió a muchos de ellos fue que la carga horaria máxima era de 30 horas semanales. Si bien la permanencia en el Programa es altísima, hubo casos en que ciertos jóvenes que salieron sorteados no se presentaron por evaluar que no podían compatibilizar su carrera con esa carga horaria, que ya era reducida. El problema es complejo, pero esta situación lo complejiza aún más.

Es sabido por los señores Senadores que hemos definido que el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional financie esta iniciativa de empleo juvenil que implicará una inversión

de más de US$ 3:000.000 para su financiamiento por distintos mecanismos, ya sea subsidios, transferencias en materia de aportes a la seguridad social y demás.

De las cifras expuestas, surge claramente que el problema más serio en materia de desempleo se ubica en esta franja etaria. Ahora bien, tampoco alcanza con aplicar políticas de discriminación positiva, sino que hay que ayudar a construir la imagen en el conjunto de la sociedad, y particularmente en el sector empresarial, de que hay que adaptarse a los nuevos tiempos. Este no es el mercado de trabajo que teníamos hace veinte años atrás, sino que ha cambiado. Por lo tanto, la oferta laboral tiene que tener cierta flexibilidad para poder captar jóvenes que, seguramente, en cuatro horas van a poder aportar mucho más desde el punto de vista de la productividad de la empresa, que otros en ocho horas, ya sea por su capacidad, formación, por estar estudiando o estar entrenados para ello.

Este es nuestro humilde aporte al proyecto de ley que está a consideración.

SEÑOR GALLINAL.- Agradecemos la presencia del señor Ministro y sus asesores, y el interesante informe que nos han acercado sobre cuánta gente se encuentra en las distintas categorías, lo que -obviamente- puede ser muy ilustrativo a la hora de legislar, si es que resulta necesario hacerlo.

Por lo expresado, me da la impresión de que no existen límites marcados por la ley. En ese sentido, esta iniciativa estaría innovando por cuanto, de alguna manera, terminaría obligando a realizar convocatorias sin límite de naturaleza alguna. Los límites se fijarían en función de las circunstancias y de las características del empleo que se va a llenar.

Coincidimos con las expresiones vertidas en cuanto a que esta franja etaria de más de 45 o 50 años, aun siendo pequeña -por lo menos, desde el punto de vista cuantitativo; también coincidimos en que cualitativamente merece una protección especial- abarca a gente que se encuentra con mayores obstáculos al momento de pretender acceder a un trabajo pues para ellos, la edad muchas veces puede significar una carga.

Otro aspecto que también me pareció interesante es por qué se apunta al Estado y no a los privados. En términos generales, comparto la postura de que deberíamos preocuparnos por que las normas que establezcamos para el Estado deben tener determinadas características que permitan admitir un universo de casos porque, de alguna manera, ciertas discriminaciones que se han hecho en años anteriores han sido perjudiciales, pero no sé si este es el caso. Por ejemplo, la norma que refiere a que en los llamados del Estado debe haber un porcentaje mínimo de personas con capacidades diferentes se aplica, precisamente, en el sector público y no en las empresas particulares. Pienso que esto, en general, responde también a la multiplicidad y diversidad de empleos que puede ofrecer el Estado. Allí, en algunos casos no sería contraproducente -no iría en contra de sus intereses- si se pudiera hacer un llamado en el que estén contempladas las personas mayores de 45 o 50 años; eso dependería de las características del empleo.

En realidad, ¿el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social participa en el asesoramiento y en la opinión previa de todas las convocatorias que se realizan en materia laboral o solamente de las propias?

SEÑOR MINISTRO.- Lo hace la Oficina Nacional del Servicio Civil.

SEÑOR GALLINAL.- Precisamente, sus representantes han sido convocados a esta Comisión, por lo que tendremos oportunidad de conversar con ellos.

Me parece que si, de alguna manera, el Estado nos trajera a consideración una política de convocatorias generada en la propia Oficina Nacional del Servicio Civil y con el asesoramiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, donde claramente se estableciera en qué casos se podría, o no, contemplar un tema de estas características, tal vez no sería necesario legislar porque, quizá, al hacerlo estaríamos complicando las posibilidades al Estado.

Si bien hemos de plantear algo similar a los representantes de las autoridades de la Oficina Nacional del Servicios Civil, no estaría mal que, así como nos han acercado una información muy valiosa, que además demuestra que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está detrás de todos estos temas -a su vez, sabemos que ya existen algunas disposiciones que contemplan situaciones tan peculiares y especiales- el Gobierno llegara a un acuerdo respecto a una política previamente definida y nos la hiciera saber. Creo que eso nos evitaría la necesidad de transitar el camino de elaboración de una ley o, de cualquier modo, ese aporte podría llegar a ser la base para un proyecto de ley que contemplara la aspiración legítima del señor Senador Viera, que apunta a solucionar una situación que constatamos todos los días.

SEÑOR MINISTRO.- Simplemente, quiero suscribir las palabras del señor Senador Gallinal. Por supuesto, nosotros conversamos con las autoridades de la Oficina Nacional del Servicio Civil y ellos tienen una opinión muy similar a la nuestra en términos de no tener una política restrictiva; por algo tomaron esa iniciativa de tender a la eliminación de los límites. Me parece bueno conocer bien la política que la Oficina viene desarrollando, por este tema de las compatibilidades entre lo que aspiramos todos, que es la renovación del Estado, y la atención a un sector que, efectivamente, tiene una demanda concreta. En general, cuando somos convocados para hablar sobre temas de empleo en un espacio público o en un medio de comunicación, siempre llama alguien que está en esta franja. Es claro, la mayoría de los que están del otro lado no llaman porque están trabajando; esa es la verdad. Cualquier persona que en cierta etapa de su vida haya transitado por una situación de desempleo sabe que es una cuestión bien dramática para la gente porque, a pesar de que es una condicionante del mercado, nadie deja de autoatribuirse que no consigue trabajo porque no tiene las capacidades para ello. Entonces, más allá de que se legisle o no al respecto -lo resolverán los señores Senadores- es bueno que esté planteada arriba de la mesa la preocupación del sistema político sobre un sector de la población que lo demanda.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos su presencia y los aportes brindados.

(Se retiran de Sala el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Eduardo Brenta, el Director Nacional de Empleo, Eduardo Pereyra, y asesores)